Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2016

Met deze tweede voortgangsrapportage van de «Agenda lokale democratie» (ALD) informeer ik uw Kamer over de voortgaande vernieuwing van de lokale democratie. Die vernieuwing richt zich, zoals in eerdere rapportages beschreven, op twee sporen: vernieuwing van de formele (representatieve) democratie en ontwikkeling van de informele (participatieve) democratie.

Uit de behandeling van de startnotitie ALD (6 januari 2015), de eerste voortgangsrapportage (12 november 2015[1]) en de bespreking van daarmee samenhangende onderwerpen zoals de discussie over buurtrechten[2], blijkt dat uw Kamer de ontwikkeling van de lokale democratie met veel interesse volgt. Dit steunt mij in het beleid hiermee door te gaan.

Ter beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Fokke (PvdA) d.d. 29 maart 2016 heb ik uw Kamer op 11 april geantwoord de ALD onveranderd uit te voeren en daarover vóór de zomer van 2016 met een nadere rapportage te komen. Deze rapportage heb ik afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

1. Hoe ziet de vernieuwing er uit?

De doorontwikkeling van de lokale democratie leeft breed. Binnen de kaders van het staande stelsel, maar ook daarbuiten. Wat begon met kleinschalige buurtinitiatieven kent nu veel verschillende verschijningsvormen, tot en met nieuwe coöperatieve structuren van georganiseerd

[1] Kamerstuk 34 300 VII, nr. 13.
[2] Initiatiefnota Tanamal, Kamerstuk 34 065, nr. 2, brief Minister BZK aan TK d.d. 16 november 2015 over buurtrechten.

kst-34300-VII-67
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

publiek ondernemerschap. Uit de Legitimiteitsmonitor 2016[3] blijkt dat burgers nog onverminderd grote waarde hechten aan het democratisch proces, maar dat politici (en burgers) er in deze tijd een andere invulling aan geven.

> **«Ik wil een gemeente die deelt en betrekt»**
>
> Wethouder Patrick van Lunteren vertelt over «Breda Begroot», een experiment waarbij Bredanaars meebepalen waar het geld van de gemeente naar toe gaat. «Ik wil een gemeente die deelt en betrekt. Dat is voor mij de kern van Open Overheid.» Via «Breda begroot» en «Het geld van Breda» betrekt de gemeente zijn inwoners bij begrotingskeuzen. Dat gaat in Jip-en-Janneke-taal en met beeldmateriaal zoals infographics, zodat het voor iedereen begrijpelijk is. Bewoners uit de wijken Princenhage en Prinsenbeek kunnen in 2016 zelf meebepalen waaraan de gemeente het geld besteedt. In 2017 wordt dit beleid uitgerold over de hele stad. Het gaat om een budget van ongeveer € 250 miljoen per jaar. Burgers bepalen waar dat heen gaat: armoedebestrijding, onderhoud van de buitenruimte, speeltuinen, fietspaden, voetgangersoversteekplaatsen enzovoorts. De gemeente wil het zo open mogelijk houden.[4]

Ik constateer eveneens een grote dynamiek in het lokale bestuur om die ontwikkeling te ondersteunen door mee te helpen bij initiatieven van burgers en lokale organisaties, maar ook door de bestuurlijke organisatie anders in te richten[5]. Elke gemeente zal dat op een eigen manier doen, op basis van de lokale mogelijkheden en voorkeuren. Geen sjabloon ontwikkelen, maar ruimte voor differentiatie en maatwerk. Niet enkel kijken naar de dynamiek van assertieve burgers, maar ook aandacht hebben voor bevolkingsgroepen waar minder initiatief tot ontwikkeling komt. «De» gemeente bestaat niet, evenmin als «de« burger. De rol van het rijk bestaat er vooral in om de vernieuwing van de lokale democratie ruim baan te geven, samenwerking te creëren, na te gaan wat wel en wat niet werkt, en blokkades zoals hinderende regels op te ruimen.

De Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur[6] kwam onlangs op dit vlak met een heldere constatering: de toekomst van de lokale democratie zal meervoudig zijn, of niet zijn. De representatieve (politieke, verticale) democratie heeft volgens de Commissie alleen toekomst in combinatie met de participatieve (maatschappelijke, horizontale) democratie. Het betekent dat het publieke bestuur radicaal anders moet gaan werken: ruimte maken voor burgerinitiatieven, werken vanuit de maatschappelijke opgaven, samenwerken met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het betekent ook dat de ambtelijke en politieke structuur ingericht moet zijn op die meervoudigheid, dusdanig dat de verbinding met de samenleving (weer) voorop staat.

Veel gemeenten vinden werken vanuit het burgerperspectief al vanzelfsprekend om verbinding te houden met de mensen zelf. Als burgers de inrichting van de wijk, de vergunning die men nodig heeft, enzovoorts

---

[3] Bewegende beelden van democratie; Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015. Prof. dr. Frank Hendriks, Koen van der Krieken MSc MA, Sabine van Zuydam MSc en Maarten Roelands BSc. januari 2016

[4] Zie voor het volledig interview http://open-overheid.nl/interview/ik-wil-een-gemeente-die-deelt-en-betrekt-patrick-van-lunteren-wethouder-breda.

[5] Zie onder meer het rapport «Maatwerk democratie; naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie». Denktank VNG (vz. wethouder Kajsa Ollongren) 2016.

[6] Commissie Toekomst lokaal bestuur (2016) (vz. CdK van de Donk) Op weg naar meervoudige democratie.

ervaren als een proces dat dichtbij staat, versterkt dit het vertrouwen in het openbaar bestuur en daarmee in het democratisch proces, zonder dat het meer tijd of geld kost.

In het traject Passend Contact met de Overheid (PCMO) heeft mijn ministerie een aanpak ontwikkeld die leidt tot versnelling van besluitvormings-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures en tot vermindering van kosten voor het openbaar bestuur. Het Kabinet zet nu verder in op het ontwikkelen van pionierprojecten en procedures op basis van de PCMO-methodiek en ervaringen in de praktijk, met inzet van wetenschappelijke inzichten, zoals die over procedurele rechtvaardigheid.[7]

In het Actieplan Open Overheid 2016–2017, in december 2015 (Kamerstuk 32 802, nr. 21) aangeboden aan uw Kamer, staan activiteiten op thema's als open data, actieve openbaarheid van informatie, financiële transparantie, ondersteuning van medeoverheden en open raadsinformatie. Het Kabinet werkt bij dit Actieplan samen met partners als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Open State Foundation. Begin 2017 ontvangt de Kamer een rapportage over het verloop van de uitvoering. De voortgang is te volgen op www.open-overheid.nl.

2. Met wie werkt BZK samen bij de ALD?

Vanaf de start van de Agenda Lokale Democratie, begin 2015, zoek ik in dit proces samenwerking met de VNG en met de verschillende beroepsverenigingen. Gezamenlijk trekken we het meerjarig programma «Lokale democratie in beweging» en ontwikkelen we een actieplan in het licht van de motie Wolbert. Het driejarige project «Democratic Challenge», gericht op lokaal experimenteren met nieuwe vormen van democratische participatie, is vanaf 2016 bij de VNG ondergebracht. Deze programma's en projecten zijn onderdeel van een breed netwerk voor de ontwikkeling van een betekenisvolle dialoog tussen bewoners en het lokaal bestuur[8].

> Illustratief is in dit verband het werk van de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK). Het Ministerie van BZK ondersteunt de vereniging met een subsidie. De LVKK maakt zichtbaar wat lokaal aan bewonersinitiatieven speelt en bevordert samenwerking tussen de initiatieven en aansluiting met het gemeentelijk en provinciaal bestuur. De organisatie constateert dat dorpsraden meer een verbindende rol tussen allerlei initiatieven zijn gaan spelen en minder dan voorheen zelf uitvoeren en in de hand houden. Deze ontwikkeling vraagt om een andere positionering naar bewoners en naar gemeentelijke overheid en partners.

Daarnaast is ook de ontwikkeling van betere positionering van burgers belangrijk. Met een subsidie heb ik het project «Maak de buurt» van de Stichting Agora mede mogelijk gemaakt, een project dat onderzoekt hoe burgers daadwerkelijk eigenaar van een lokaal project kunnen zijn en tot welke verhouding dat leidt met de lokale overheid en de politiek. Ik hoop in het eindrapport[9] aanknopingspunten te vinden voor de ontwikkeling van een Nederlandse vorm van het Britse *right to challenge*. Dit recht is in 2015 bij amendement in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) gekomen, maar wordt in ons land vooralsnog weinig ingeroepen. Wel is op lokaal niveau sprake van verbreding van dit concept op andere publieke terreinen. Deze dynamiek wordt min of meer in het «Maak de

[7] Zie hierover de kabinetsreactie van 9 maart 2016 op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger».
[8] Zie hierover Rob-advies Democratische legitimiteit 2015.
[9] De Tweede Kamer ontvangt het rapport, zoals eerder toegezegd, nog dit jaar.

buurt»- traject gekanaliseerd. Samen met mijn collega's van OCW, SZW, IenM en VWS bereid ik een Kamerbrief voor over de mogelijkheden die het *right to challenge* in de Nederlandse context biedt en hoe knelpunten daarbij kunnen worden overwonnen. Eén aandachtspunt is alvast dat een te strikte definitie het aantal initiatieven teveel zou kunnen beperken.

Zoals ik in mijn brief over Buurtrechten (november 2015) meldde, werken het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) en VNG samen in de ontwikkeling van een «Participatiehandvest» dat gemeenten een kompas moet bieden in de samenwerking met burgers. De resultaten van verschillende experimenten met burgerparticipatie, onder meer de bovengenoemde, komen hierin samen. Ook Adviesbureau Twijnstra Gudde levert daarvoor op mijn verzoek elementen aan, in de vorm van een *social design* dat de vraag beantwoordt hoe burgers beter in positie kunnen komen ten opzichte van gemeenten. Na de zomer zullen VNG en LSA met het Participatiehandvest naar buiten komen.

3. Wat is de kennis- en informatiebasis van de ALD?

De vormgeving van de lokale democratie begint bij de feiten en de betekenis die daaraan kunnen geven. De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar kennis van en over lokale democratie in al zijn facetten. Een kernpunt in veel studies is de vraag hoe de staande en de nieuwe vormen van democratie en bestuur zich tot elkaar verhouden.

Een belangrijke lokale vernieuwing is het G1000-concept van burgertoppen. In april 2016 is het evaluatierapport[10] uitgekomen naar (varianten van) burgertoppen in gemeenten. Daaruit blijkt dat deelnemers lovend zijn over de bijeenkomsten, de energie die daar vrij komt en de kwaliteit van de gesprekken. Aandachtspunten zijn de samenstelling van de deelnemers (ook na loting vindt zelfselectie plaats waardoor de participatie-elite oververtegenwoordigd is), het nogal eenzijdig dicht zitten van de thema's op de leefomgeving, en de vooralsnog magere follow-up van de agenda's die uit de burgertoppen voortkwam. Ik deel de mening van Job Cohen, die vanuit de Universiteit Leiden de ontwikkeling van burgertoppen monitort, dat we zorgvuldig moeten nagaan hoe we het instrument beter kunnen laten werken.

Gedurende het jaar 2016 bestuderen onderzoekers van de Universiteit van Tilburg nationale en internationale voorbeelden op het terrein van E-democratie. Een aantal daarvan heeft een lokaal karakter. Zo werkt het Berlijnse stadsdeel Lichtenberg met een Burgerbegroting waarvoor iedereen voorstellen mag indienen. De Universiteit van Tilburg onderzoekt de succesfactoren en verbeterpunten van dergelijke programma's, de betekenis van vertrouwen en legitimiteit, en de «transponeerbaarheid» van de lokale systemen in een andere context. In juli 2016 komt de universiteit met een rapport. Momenteel onderzoek ik of het mogelijk is in samenwerking met het EU project D-CENT instrumenten voor e-democratie te ontwikkelen voor het lokale openbaar bestuur.

De Landelijke vereniging voor kleine kernen (LVKK) onderzoekt wat dorps- en wijkraden kunnen bijdragen aan verbreding en verdieping van de lokale democratie. Geconstateerd is dat hun rol zich ontwikkelt van representatie en zelf organiseren naar verbinding van verschillende initiatieven in het dorp. In dat licht wil de LVKK samen met BZK en VNG komen tot een nieuwe rol van de dorps- en wijkraden, in de manier

[10] Geerten Boogaard, Ank Michels, Job Cohen, Peer Smeets, Harmen Binnema en Marlies Vlind (2016) G 1000 Ervaringen met Burgertoppen. Boom Bestuurskunde Den Haag.

waarop zij werken en de positie die zij innemen tussen burger en gemeente. Begin 2017 is het eindrapport klaar.

Het Lokaal Kiezersonderzoek is een enquête onder een groot aantal burgers over opvattingen, houdingen en visies ten aanzien van de lokale politiek. Wat heeft hun stem bepaald bij de laatste gemeenteraadsverkiezing? Hoe beoordelen zij de kwaliteit van de lokale politiek en wat is, wat hen betreft, het belangrijkste probleem van de lokale politiek? Onderzoekers van vijf universiteiten en van het Sociaal- en Cultureel Planbureau leveren een bijdrage. De dataverzameling is afgerond, het eindrapport wordt begin september 2016 verwacht.

4. Kennis delen is kennis vermenigvuldigen

Om de kennis en ervaring met burgertoppen te bevorderen, organiseert BZK een burgerconferentie op 25 juni 2016. Circa 300 burgers van allerlei achtergronden en uit verschillende gemeenten in Nederland gaan die dag met elkaar in gesprek over datgene wat ons gezamenlijk bindt. De uitkomsten van de conferentie levert input in het actieprogramma dat het Kabinet ontwikkelt naar aanleiding van de motie Van Dam over versterking van gedeelde waarden en onderlinge verbondenheid[11]. Ook zal het Platform G1000, dat vele burgertoppen heeft georganiseerd, haar kennis breed beschikbaar maken middels enkele bijeenkomsten. BZK faciliteert dit financieel.

Sinds jaar en dag informeert de overheid kiezers over het verkiezingsproces. ProDemos biedt nuttige trainingen aan, vooral aan jonge mensen, om kiezers wegwijs te maken in het politieke proces. BZK laat een campagne ontwikkelen voor een reeks verkiezingen die er aan komen: Tweede Kamer, Gemeenteraad, provinciale staten, Waterschappen en Europees parlement. Naast de gebruikelijke informatie over wie kiesgerechtigd is, wat je moet meenemen naar het stembureau en hoe iemand anders namens jou bij volmacht kan stemmen, zal de campagne zich ook richten op het belang om te gaan stemmen. Dit laatste omdat de opkomst met name bij Europese, provinciale en (in mindere mate) lokale verkiezingen een dalende trend vertoont. De doelgroep van de campagne is breed, maar richt zich vooral op jongeren die voor de eerste keer gaan stemmen, zwevende kiezers en nieuwe Nederlanders. De Kamer heeft hierover al eerder informatie ontvangen in mijn brief van 8 april 2016 over *first time voters*.

«De (lokale) media vervullen een functie als een kritische controleur van de overheid en zijn in die hoedanigheid een essentiële democratische tegenmacht. De lokale media hebben een essentiële functie in de informatievoorziening (verzamelen en vertalen van informatie) richting de burger. Hun informatie en analyse is nodig om ook burgers een rol als tegenmacht te laten vervullen.» Aldus de constatering van de Raad voor openbaar bestuur in het advies 15,9 uur[12]. Zoals ik berichtte in de eerste voortgangsrapportage, deel ik die zorg over de lokale media en werk ik samen met VNG en OCW aan een handreiking over dit onderwerp. Die zal dit jaar gereed zijn.

[11] Kamerstuk 29 279, nr. 259.
[12] Raad voor openbaar bestuur (2016) 15,9 uur, de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie. Bijlage 4

5. Investeren in de kwaliteit van politieke ambtsdragers

Er is grote steun voor de democratische rechtsstaat als bestuursvorm. Tegelijk is er kritiek op de invulling die politieke ambtsdragers daaraan geven. De waardering voor politieke ambtsdragers is momenteel laag, de eisen en het afbreukrisico hoog. Ook politieke ambtsdragers zelf uiten zorg over de verminderde aantrekkelijkheid van hun functie, de beeldvorming en het aanzien van het politieke ambt. De vraag rijst of er in de toekomst voldoende mensen bereid zullen zijn een politieke functie te vervullen[13]. Dit terwijl het lokale bestuur aan belang en invloed wint door de decentralisatie van taken in het sociale domein, de veelheid aan ontwikkelingen in de participatiesamenleving, maar ook de behoefte om vluchtelingen te huisvesten. BZK werkt samen met de beroepsgroepen van politieke ambtsdragers (burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers, raadsleden en wethouders), de VNG en IPO aan twee programma's: het programma «Versterking aanzien en aantrekkelijkheid van het politieke ambt» en «Lokale democratie in beweging». Doel is om te bevorderen dat er kwalitatief goede politieke ambtsdragers beschikbaar blijven, en de wereld en mensen achter het politieke ambt beter zichtbaar worden.

Programma «Versterking aanzien en aantrekkelijkheid van het politieke ambt»

Zoals aangekondigd in de eerste voortgangsrapportage zijn in december 2015 de resultaten van het Belevingsonderzoek onder provinciale en lokale volksvertegenwoordigers aan uw Kamer aangeboden. Uit het onderzoekt blijkt dat de grote meerderheid trots is op het werk als volksvertegenwoordiger. Gebrek aan maatschappelijke waardering is voor slechts weinigen reden voor twijfel om zich kandidaat te stellen. Dat is een positief geluid in de somberte over het tanende aanzien van het ambt. Omdat het onderzoek ook toont dat het beeld van het ambt van volksvertegenwoordiger ten positieve verandert gedurende de raadsperiode, heb ik in samenspraak met de beroepsgroepen in 2016 acties ingezet om zichtbaar maken wat politieke functies inhouden en wat hun waarde is voor de samenleving. Dit gebeurt door verhalen van politieke ambtsdragers zelf: volksvertegenwoordigers vertellen over hun werk en de contacten die zij hebben met burgers. Waarom doen ze dit werk, wat is hun passie, waarom is het de moeite waard, hoe zoeken zij aansluiting bij de leefomgeving en de problemen van mensen?

Aanpalend kunnen geïnteresseerde burgers kennis maken met de (lokale) politiek via het cursusprogramma *«Politiek actief en politiek betrokken»* van ProDemos. Gemeenten bieden deze cursus in hun regio aan. Speciale aandacht is er voor 18-jarigen die voor het eerst gaan stemmen bij verkiezingen.

Evaluatie rechtspositie politieke ambtsdragers

Om te borgen dat het politieke ambt toegankelijk is voor eenieder, werk ik aan actualisering van de rechtspositionele voorwaarden. Uitgangspunt is dat deze in lijn komen met het reguliere arbeidsrecht, maar uitzonde-

---

[13] Zie Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers van onderzoeksbureau «Overheid in Nederland, 2015; Het nationaal raadsleden onderzoek 2015; Brons, C.R. (2014) *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century.* Amsterdam University Press; Salman, Yara (2016) De politiek dichtbij: over de manieren waarop gemeenten burgers betre34 302
bij de lokale representatieve democratie, ProDemos; SCP (2002 en 2009) Niet Stemmers; SCP (2011 en 2013) De sociale staat van Nederland.

ringen mogelijk zijn waar dat passend is[14]. Ik hoop dat een goede rechtspositionele structuur eraan bijdraagt dat burgers bereid zijn hun reguliere werkzaamheden te onderbreken om een politiek ambt te vervullen. Naar aanleiding van de adviezen van de commissie Dijkstal is de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de afgelopen jaren sterk veranderd. Zo is de uitkeringsduur versoberd en is een sollicitatieplicht ingevoerd. De wetswijzigingen die naar aanleiding van de adviezen van de commissie Dijkstal in werking zijn getreden, worden momenteel geëvalueerd. Ik streef ernaar de evaluatie begin 2017 naar uw Kamer te kunnen sturen.

Programma «Lokale democratie in beweging»

BZK zet de samenwerking met VNG en de beroepsverenigingen voort in het programma Lokale democratie in beweging. Doel van dit programma is te bewerkstelligen dat gemeentelijke organisaties in 2018 (meer dan nu) in staat zijn de verbinding te leggen met de maatschappelijke omgeving en met elkaar als bestuurlijke partners. In 2016 zijn er concrete activiteiten op drie sporen: vernieuwing van de interne samenwerking, vernieuwing van het externe samenspel en praktijkgericht leren. Het programma voorziet onder meer in facilitering van het gesprek tussen wethouders en gemeentesecretarissen over bestuurlijk-ambtelijke samenwerking, bevordering van het samenspel in de driehoek burgemeester gemeentesecretaris griffier, vernieuwende vergadermodellen om burgers meer in het besluitvormingsproces te betrekken en het analyseren en delen van manieren voor het verlagen van de ervaren werkdruk van raadsleden.

Versterking van de positie van gemeenteraadsleden

Gemeenteraadsleden zijn de grootste groep politieke ambtsdragers en voor het functioneren van het democratisch proces van essentieel belang. De Rob benadrukt in zijn advies «15,9 uur»[15] nog eens dat er veel op raadsleden afkomt en het hen steeds meer tijd en moeite kost hun rol te vervullen. De Rob adviseert daarom een rolinvulling en tijdsbesteding die de verbinding met de samenleving versterkt. Aansluitend op de aanbevelingen in dit advies en als beantwoording van de motie Wolbert (PvdA) – die vraagt om een actieplan ter versterking van de positie van raadsleden – heb ik medio 2016 een reactie naar de Kamer gestuurd met een actieplan dat zich richt op vier elementen: scholing en kennisdeling, effectief en vernieuwend samenspel en wisselwerking in het gemeentebestuur, grip op regionale samenwerking en sociaal domein, en aantrekkelijkheid en aanzien van het raadslidmaatschap vergroten.

Rol van de burgemeester: vertrouwd en vernieuwd

Bij brief van 15 december 2015 heb ik uw Kamer de voortgang van het visietraject omtrent het ambt van burgemeester geschetst. Dit in reactie op de wens om een aanvullende beschouwing over de positie van de burgemeester in deze tijd en mijn toezegging aan de Eerste Kamer om de regie te voeren in de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester. Inmiddels zijn er vier expertbijeenkomsten geweest en worden aanvullende activiteiten en onderzoeken ontplooid. Op 20 juni 2016 organiseerde BZK de werkconferentie «De burgemeester van de toekomst» over de waarde van de burgemeester in een veranderend lokaal bestuur. Genodigd voor deze werkconferentie waren bestuurders, wetenschappers, politieke partijen en vertegenwoordigers uit de veiligheidsketen en het bedrijfsleven. Het debat over de rol en positie van

[14] Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers, naar de TK verzonden op 8 mei 2015.
[15] Rob (2016) 15,9 uur; de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie.

de burgemeester – en als afgeleide daarvan de aanstellingswijze – is wezenlijk, ook met het oog op de verkiezingen en kabinetsformatie, de tweede lezing van de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming en de gewenste versterking van de lokale democratie. Later dit jaar zal ik uw Kamer de gevraagde beschouwing en uitgevoerde onderzoeken toesturen.

6. Ruimte creëren voor vernieuwing

Vaak hoor ik van maatschappelijke initiatieven dat zij tegen belemmerende wetten en regelingen aanlopen. Als dat zo is, zie ik het als mijn taak om daar goed naar te kijken en in overleg met betrokken vakministers te bezien of aanpassingen mogelijk zijn. Vooralsnog constateer ik dat daadwerkelijk wettelijke blokkades weinig voorkomen. Als er belemmeringen zijn, liggen die meest op het vlak van bestaande (machts)verhoudingen, gebrek aan informatie en onbegrip dat tot wantrouwen leidt. Hierover heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd in mijn brief van 16 november 2015 over Buurtrechten.

Het evaluatieonderzoek van het experimentenprogramma «Ruim op die regels»[16] bevestigt dit beeld. Dit onderzoek richtte zich op analyse van vier vraagstukken:
a) meer mogelijkheden voor maatschappelijk aanbesteden;
b) duidelijkheid over de juridische aansprakelijkheid van initiatiefnemers;
c) hoe om te gaan met belastingafdracht bij commerciële nevenactiviteiten;
d) de behoefte tot creatie van regelluwe zones.

Op 6 juni 2016 is het eindrapport van dit project in een slotbijeenkomst gepresenteerd.

Ter bevordering van een innovatieve aanpak van maatschappelijke opgaven heb ik in de ALD van januari 2015 een Experimentenwet voor gemeenten aangekondigd, met een uitnodiging aan gemeenten om voorstellen voor experimenten in te dienen. Uit overleg met de indieners over hun plannen blijkt dat veel belemmeringen op een andere, veelal snellere en effectieve manier kunnen worden opgelost. Over de aard van de ingediende voorstellen, de gevolgde werkwijze en de bevindingen heb ik de Kamer geïnformeerd bij brief van 13 november 2015. Het wetsvoorstel Experimentenwet gemeenten is mei 2016 in consultatie gegaan en zal naar verwachting najaar 2016 uw Kamer bereiken. Het doel van het wetsvoorstel is een structurele basis te bieden voor gemeentelijke experimenten. De wet maakt twee concrete experimenten in een aantal gemeenten mogelijk: raadscommissievoorzitters van buiten de gemeenteraad, en een experiment dat betrekking heeft op registratie van adviesvragen bij Veilig Thuis inzake huiselijk geweld en kindermishandeling. Het voorstel bevat een wettelijke procedure voor gemeenten om ook in de toekomst voorstellen voor experimenten in te dienen.

In mijn brief van 6 januari 2015 had ik gemeld dat het Kabinet de gedachte onderschrijft dat een verruiming van het lokale belastinggebied past bij de verruiming van het gemeentelijke takenpakket. Daarnaast biedt uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied kansen om de betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek te vergroten en daarmee de lokale democratie te versterken. Het vergroot de autonomie en daarmee de ruimte om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken. In de brief over de novelle bij het Belastingplan 2016 (Kamerstuk 34 302, H) heeft het kabinet aangekondigd vóór de zomer van 2016 een brief met een

---

[16] Platform31/Sira Consulting BV (2016) Ruim op die regels; evaluatieonderzoek experimentprogramma.

voorontwerp van een hervorming/verruiming van het lokale belastinggebied aan de TK te sturen. Het gaat bij dit proces om bouwstenen voor een budgetneutrale schuif van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen met een omvang van € 4 miljard.

7. Voortgang Democratic Challenge

De *democratic challenge* is een driejarig (2015–2017) experimenteer- en leerprogramma van BZK en VNG, ter ontwikkeling van nieuwe vormen van democratie. In de zomer van 2015 hebben zich 99 experimenten aangemeld op het gebied van lokale democratie in de breedste zin van het woord:
– functioneren gemeenteraad, besluitvorming en open data, experimenteren met werk- en vergadervormen, gelote burgerraden;
– e-democratie: digitale middelen en democratie;
– democratiseren van budgetteren en begroten, crowdfunding en lokale aanbestedingprocessen;
– veranderproces/cultuuromslag in de gemeente;
– vernieuwende vormen van burgerjournalistiek en lokale checks & balances;
– democratische vaardigheden;
– vormen van maatschappelijke democratie: dorps/wijkdemocratie, initiatieven.

Onder meer de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur,

beroepsverenigingen (bijvoorbeeld Vereniging Griffiers en Raadslid.nu), universiteiten, de LVKK, het Landelijke Platform Buurt- en Wijkgericht werken, het Instituut voor Publieke Waarden, de Rode Wouw, Netwerk Democratie en De Coöperatieve Samenleving zijn bij het programma aangesloten. Op 13 oktober 2016 wordt een *festival* gehouden voor lokale vernieuwers, gericht op netwerkbouw, inspiratie en kennisuitwisseling, met name verbindingen zoeken tussen experimenten binnen de representatieve en de participatieve democratie.

8. Tot slot

Uit de acties die gemeenten en burgers starten blijkt een groot elan om de lokale democratie te vernieuwen. Er wordt veel geëxperimenteerd en onderzoek gedaan om te leren wat werkt en wat niet. Van financieringsvormen tot burgertoppen, van kleinschalige burgerinitiatieven tot professionele coöperaties. Ook wordt kritisch gekeken naar het functioneren van instituties van de representatieve democratie. De VNG heeft een brede Agenda Democratie en Bestuur in gang gezet om de uitkomsten van diverse rapporten en adviezen uit te laten monden in concrete vernieuwing. Het zegt veel over het belang dat burgers en lokale bestuurders hechten aan een vitale, meervoudige democratie. Mijn verantwoordelijkheid is vooral om voor deze vernieuwing vanuit het rijk alle ruimte te maken en met de VNG samen op te trekken waar dit meerwaarde heeft.

Wat bij deze voortgangsrapportage in het oog springt is dat vernieuwing vooral zit in burgers en besturen die bereid zijn anders te werken en in goed vertrouwen samenwerken. Meerdere onderzoeken wijzen uit dat het maar zelden de formele regels zijn die de zaak blokkeren. Samenwerken op basis van onderling vertrouwen in een respectvol horizontaal verband, is een betere optie. Dat geeft ook ruimte voor lokale differentiatie en maatwerk.

Een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst is hoe de formele en de informele democratie zich in de meest vruchtbare vorm tot elkaar kunnen verhouden. Burgers willen (en krijgen) meer invloed in de publieke arena, maar de vernieuwing roept ook vragen op. Wat doe je bijvoorbeeld met afzijdige burgers, hoe ga je om met meervoudige verantwoordelijkheid, hoe richt je het publieke stelsel in op alle veranderingen. Nog dit jaar zal ik agenderende gesprekken starten om de ontwikkeling van een stabiel samenspel tussen beide vormen van democratie te bevorderen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk